

Ревизија на програми финансирани од Европската Унија кои се имплементираат децентрализирано во Република Северна Македонија



Д-р Иван Игњатов,
Помошник Главен Ревизор
за ИПА, ОДР, ОСВ, ОИИ

Апстракт

Ревизијата на средствата од Европските фондови ја вршат ревизорските тела формирани од Владата во земјите корисници.

Од 2007-та година Европската комисија помошта на земјите кандидати и потенцијални кандидати за членство во Унијата ја насочува преку новиот инструмент за претпристапна помош – ИПА. Преку Европските фондови – ИПА, Европската Комисија ја насочува помошта во програмскиот период 2007 - 2013 (познат како ИПА 1) и во вториот програмски период 2014 - 2020 (познат како ИПА 2). Европската Комисија во соработка со земјите кориснички на ИПА средствата е во фаза на програмирање и подготовка на административните капацитети за користење на ИПА помошта и во наредниот период 2021-2027 (ИПА 3.)

Со цел правилно имплементирање на средствата кои што Европската комисија им ги дава на земјите кориснички, секоја земја корисник склучува рамковна спогодба во која се имплементирани правилата за воспоставување на соодветен систем за имплементирање, управување и контрола на Европските фондови.

Ревизијата на средствата од Европските фондови се врши на 2 (две) нивоа, и тоа:

- Ревизија на користењето од страна на ревизори од соодветни генерални директорати при Европската комисија со седиште во Брисел
- Ревизија на користењето на средствата од националните ревизорски тела формирани во државата корисник на Европските фондови.

Ревизорските тела формирани во земјата корисник, се формираат од Владата со цел да вршат:

- Верификација на ефективното функционирање на системите за управување и контрола за ИПА
- Верификација на веродостојноста на сметководствените информации доставени од надлежните институции во земјата до Европската комисија при децентрализирано управување со фондовите на Европската унија

Ревизијата на Европските фондови опфаќа:

- вршење ревизија на воспоставеноста на ИПА системот (системска ревизија)
- ревизија на проекти / програми
- финансиска ревизија
- ревизија на информатичка технологија

Со цел планирање на годишните ревизорски активности, ревизорските тела изготвуваат годишен ревизорски план за работа кој го доставуваат до соодветните генерални директорати при Европската комисија и националните авторитети во земјата пред започнување на годината предмет на ревизија.

Ревизорската тела ја организираат и спроведуваат ревизијата согласно со меѓународно прифатените ревизорски стандарди и прирачниците и упатствата добиени од генералните директорати при Европската комисија. Со ревизорските тела за ревизија на Европските фондови раководи главен ревизор, именуван од Владата на државата корисник. Ревизиите на Европските фондови во ревизорските тела ги спроведуваат ревизори со овластувања да вршат ревизија на сите корисници на средствата од Европските фондови.

При вршењето на ревизијата на Европските фондови, ревизорите имаат слободен пристап во службените простории и имотот, право на увид во книгите и целокупната документација поврзана со ревизијата, како и право да бараат објаснување од претставниците на субјектот на ревизија за сите прашања поврзани со ревизијата.

Доколку субјектот предмет на ревизија до ревизорот не се достават сите потребни документи и не се дозволи увид во деловните книги, согласно со меѓународно прифатените ревизорски стандарди овластениот ревизор во ревизорскиот извештај овие состојби ги прикажува како ограничувања – попречување и лимитирање на обемот на испитувањето.

Врз основа на годишните ревизорски активности, ревизорските тела изготвуваат годишни ревизорски извештаи и годишни ревизорски мислења кои се доставуваат до Европската комисија во Брисел и до соодветните национални авторитети во државата.

Ревизија на работењето на ревизорските тела вршат независни друштва за ревизија кои имаат дозвола за работа и вршење на работи на ревизија согласно со Законот за ревизија, Европската комисија и Европскиот суд за ревизори. Извештајот од спроведена ревизија се доставува до Владата на разгледување.

Ревизија на програми финансирани од Европската Унија кои се имплементираат децентрализирано во Република Северна Македонија

Во 2006 година со регулативата на Европската Комисија број 1085/2006 се поставија основите за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) за земјите кандидати за членство на ЕУ и потенцијалните земји членки.

Во програмскиот период ИПА 1 (2007-2013), нашата држава имаше на располагање 622 милиони евра, додека за вториот програмски период ИПА 2 (2014-2020), обезбедена е финансиска помош од 664.2 милиони евра.

Помошта од Европската Комисија преку ИПА фондовите се користи од земјите-кориснички како поддршка во следниве области:

(а) зајакнување на демократските институции и на владеењето на правото, вклучувајќи го и неговото спроведување;

(б) промовирање и заштита на човековите права и на основните слободи и зајакнато почитување на малцинските права, промоција на половата еднаквост и на недискриминацијата;

(в) реформи на јавната администрација, вклучувајќи го и воспоставувањето систем за индиректното управување со помошта намената за земјата-корисничка, во согласност со правилата утврдени во член 154 од финансиската регулатива (ЕЗ, Евроатом) бр. 2018/1046;

(г) економска реформа;

(д) развивање на граѓанското општество;

(ѓ) социјална вклученост;

(е) мерки за помирување, градење на довербата и за реконструкција, и

(ж) регионална и прекугранична соработка.

За користење на средствата од ИПА со регулативата на Комисијата, беа поставени услови за воспоставување на систем за управување и контрола на европските фондови, т.е. воспоставување на соодветен систем на институции и тела за имплементација на ИПА фондовите во државата преку децентрализиран систем на управување.

Ревизија на Европските Фондови (ИПА) во нашата држава врши независно Ревизорско тело ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА), формирано од Владата на Република Северна Македонија во 2007 година, како целосно независна ревизорска институција од сите други институции и тела во ИПА системот.

Основната задача на Ревизорското тело е да врши верификација на ефективното функционирање на системите за управување и контрола со ИПА, како и верификација на сметководствените информации кои се доставуваат до Европската Комисија за имплементацијата на претпристапни фондови на Европската унија во Република Северна Македонија.

Ревизорското тело врши ревизија на ИПА во согласност со меѓународно прифатените стандарди за ревизија. Според годишните работни планови за ревизија, во текот на годината врши ревизија на системот за управување и контрола со ИПА (системска ревизија), ревизија на операции/ и финансиска ревизија. Како посебен вид на ревизија кој се спроведува од 2018 година се тематски хоризонтални системски ревизии кои го опфаќаат функционирањето на целокупниот ИПА систем во државата.

Главната цел на системската ревизија покрај потврдувањето на постоењето на структурите и телата потребни за имплементација на ИПА средствата во Република Северна Македонија, е да потврди дека воспоставениот систем за управување и контрола функционира ефективно и во согласност со критериумите за акредитација дадени од Европската Комисија.

Ревизијата на проектите/програмите всушност претставува ревизија на операции, односно ревизија на проектите кои се финансирани од Инструментот за претпристапна помош и за разлика при организирање и спроведување на системската ревизија, кога вниманието е насочено кон ефективното функционирање на системот во целина. Кај овој вид на ревизија од големо значење е финансискиот аспект односно монетарната

вредност на ИПА средствата кои се имплементираат преку проектите.

Финансиската ревизија претставува ревизија на веродостојноста и точноста на сметководствените податоци искажани во сметководствената евиденција и завршните сметки кај субјектите предмет на ревизија, кои се корисници на ИПА средствата.

При спроведување на финансиската ревизија всушност се ревидираат ИПА проектите односно веродостојноста на декларираните трошоци до Европската Комисија од аспект на нивната точност и оправданост.

Во случај да се изврши декларирање на трошоци кои не се точни и оправдани, во тој случај е потребно да се спроведат финансиски корекции, односно од националниот буџет на земјата корисник на ИПА средствата ќе се рефундираат трошоците кои биле исплатени од Европската Комисија.

Ревизијата на информатичката технологија (ИТ ревизија) опфаќа ревизија на ефективното функционирање на воспоставените информационални системи, како и сигурноста и точноста на податоците кои преку нив се генерираат.

При спроведувањето на ИТ ревизијата потребно е да се обрне посебно внимание кон воспоставените сигурносни ИТ стратегии за размена и складирање на информации, како и нивно соодветно зачувување (backup).

Напредокот во постигнување на специфичните цели се следи и проценува врз основа на претходно дефинирани, јасни, транспарентни и мерливи индикатори специфични за земјата, кои меѓудругото опфаќаат:

(а) напредок во областите на јакнење на демократијата, владеењето на правото и независен и ефикасен правосуден систем, почитување на човековите права, вклучувајќи ги правата на лицата припадници на малцински и ранливи групи, фундаменталните слободи, родова еднаквост и права на жените, борба против корупција и организиран криминал, помирување, добрососедски односи и враќање на раселените лица, и особено, воспоставување на евиденција во тие области;

(б) напредок во социо-економските и фискални реформи, решавање на структурна и макроекономска нерамнотежа; стабилност и ефективност на стратегиите за социјален и економски развој; напредок кон **паметен, одржлив и инклузивен раст** создавање на инклузивно и интегрирано образование, квалитетна обука и вработување, вклучувајќи и преку јавно инвестирање поддржано од ИПА 2; напредок кон создавање на поволна бизнис клима;

(в) напредок во усогласување на законодавството со правото на Унијата, вклучувајќи евиденција за имплементација на истото; напредок во реформата на институции поврзани со Унијата, вклучувајќи транзиција кон индиректно управување со помошта обезбедена во рамките на оваа Регулатива;

(г) напредок во градење и јакнење на доброто владеење и на административните, институционалните и капацитетите за апсорпција на сите нивоа, вклучувајќи адекватни човечки ресурси, потребни за усвојување и спроведување на законодавството поврзано со правото на Унијата;

(д) иницијативи за регионална и територијална соработка и еволуција на трговските текови.

По спроведувањето на ревизијата, потребно е ревизорот да изготви ревизорски извештај во кој ќе ја прикаже состојбата и функционирањето на воспоставениот систем за управување и контрола, како и ревизорските наоди и препораки.

Изработката на ревизорскиот извештај е процес преку кој се сублимира целокупната ревизорска активност и всушност ја претставува вистинската додадена вредност за подобрување на функционирањето на воспоставениот систем, како краен резултат од спроведената ревизија.

Согласно со Рамковната спогодба, ревизорското тело одговорно за спроведување на ревизија на ИПА системот е надлежно во текот на секоја година да изготви и достави годишен извештај за ревизорска активност и годишно ревизорско мислење.

Годишниот извештај за ревизорска активност и годишното ревизорско мислење се изготвуваат по ИПА компонента и се доставуваат до соодветните Генерални Директорати при Европската Комисија во Брисел и Надлежен Координатор за Акредитација, со примерок до Националниот Координатор за Авторизација, односно до Европската Комисија и до Владата на Република Северна Македонија.

Во годишниот извештај за ревизорска активност се утврдуваат средствата кои се користени од Ревизорското тело при спроведување на ревизијата, како и преглед на откриените слабости / наоди во воспоставените системи за управување и контрола и ревизорските препораки за надминување на настанатите состојби.

Годишното ревизорско мислење претставува посебен документ кој се доставува во исто време и се доставува до истите корисници до кои се доставува и годишниот ревизорски извештај. Во годишното ревизорско мислење се искажува мислењето на независниот ревизор, дали воспоставените системи за управување и контрола функционираат ефективно и во согласност со воспоставените и одобрени критериуми за акредитација, како и дополнителните барања од Рамковната спогодба и Регулативата за имплементирање на ИПА и/или било кои други договори меѓу Европската Комисија и земјата корисник на ИПА средствата.

